



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 11. april 2018¹

Sag C-668/16

**Europa-Kommissionen
mod**

Forbundsrepublikken Tyskland

»Traktatbrud – direktiv 2007/46/EF – de nationale myndigheders ansvar – sikring af køretøjers overensstemmelse med tekniske krav – afvejning mellem manglende overensstemmelse og sikkerhedsrisici – fabrikantens forpligtelser – sanktioner – direktiv 2006/40/EF – grænseværdi for emissioner fra luftkonditioneringsanlæg i motorkøretøjer – omgåelse af direktivet«

1. Med det foreliggende søgsmål anlagt i henhold til artikel 258, stk. 2, TEUF har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til en række specifikke bestemmelser i det harmoniserede typegodkendelsessystem for køretøjer, og navnlig artikel 12, 30 og 46 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2007/46/EF af 5. september 2007 om fastlæggelse af en ramme for godkendelse af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer² (herefter »rammedirektivet«). Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den af Forbundsrepublikken Tyskland udviste adfærd udgør en omgåelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/40/EF af 17. maj 2006 om emissioner fra luftkonditioneringsanlæg i motorkøretøjer og om ændring af Rådets direktiv 70/156/EØF³ (herefter »direktivet om luftkonditioneringsanlæg«).

2. I det foreliggende søgsmål skal Domstolen i særdeleshed træffe afgørelse om medlemsstaternes skønsmargin inden for rammerne af det ved rammedirektivet oprettede system for efterfølgende kontrol af køretøjers overensstemmelse, om de sanktioner, som medlemsstaterne skal fastsætte for den fabrikant, der har tilsidesat sine forpligtelser, samt om rækkevidden af begrebet »køretøjstype« som omhandlet i rammedirektivet.

1 – Originalsprog: italiensk.

2 – EUT 2007, L 263, s. 1. Domstolen har tidligere kun haft anledning til at fortolke rammedirektivets artikel 4, stk. 3, inden for rammerne af vurderingen af, om der var grundlag for et traktatbrudssøgsmål. Jf. dom af 20.3.2014, Kommissionen mod Polen (C-639/11, EU:C:2014:173), og af 20.3.2014, Kommissionen mod Litauen (C-61/12, EU:C:2014:172).

3 – EUT 2006, L 161, s. 15.

I. Retsforskrifter

A. Direktivet om luftkonditioneringsanlæg

3. Artikel 5, stk. 4, i direktivet om luftkonditioneringsanlæg foreskriver: »Fra den 1. januar 2011 må medlemsstaterne ikke længere udstede EF-typegodkendelse eller national typegodkendelse for køretøjstyper med luftkonditioneringsanlæg, der er konstrueret til at indeholde fluorholdige drivhusgasser med en GWP-værdi på mere end 150.«

B. Rammedirektivet

4. 3. betragtning til rammedirektivet har følgende ordlyd: »De tekniske krav, der gælder for systemer, komponenter, separate tekniske enheder og køretøjer bør harmoniseres og fastlægges nærmere i retsakter. Disse retsakter bør først og fremmest søge at sikre en høj grad af trafiksikkerhed, sundhedsbeskyttelse, miljøbeskyttelse, energieffektivitet og beskyttelse mod uretmæssig brug.« I første punktum i 14. betragtning til rammedirektivet præciseres endvidere: »Hovedformålet med lovgivningen om godkendelse af køretøjer er, at der i forbindelse med markedsføring af nye køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder sikres et højt sikkerheds- og miljøbeskyttelsesniveau.« I 17. betragtning anføres følgende: »Dette direktiv udgør et sæt specifikke sikkerhedskrav som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/95/EF af 3. december 2001 om produktsikkerhed i almindelighed [herefter: »direktiv 2001/95«]. Det er derfor vigtigt at fastsætte bestemmelser, der sikrer, at fabrikanten i tilfælde, hvor et køretøj udgør en alvorlig risiko for forbrugerne som følge af anvendelsen af dette direktiv eller de retsakter, der er opført i bilag IV, træffer effektive beskyttelsesforanstaltninger, herunder tilbagekaldelse af køretøjer. [...]«

5. Artikel 3, nr. 17), indeholder følgende definition af »køretøjstype«: »køretøjer af en bestemt klasse, som ikke udviser forskelle på de i bilag II, del B, anførte væsentlige punkter. En køretøjstype kan omfatte flere varianter og versioner, som defineret i bilag II, del B«.

6. Artikel 4, stk. 1, foreskriver som følger: »Medlemsstaterne sikrer, at fabrikanten, der ansøger om godkendelse, opfylder deres forpligtelser i henhold til dette direktiv.« I stk. 2 og 3 præciseres endvidere, at »[m]edlemsstaterne [kun] godkender [...] køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder, der opfylder kravene i dette direktiv«, og at »[m]edlemsstaterne [kun] registrerer eller tillader [...] salg eller ibrugtagning af køretøjer, komponenter og separate tekniske enheder, der opfylder kravene i dette direktiv.«

7. Stk. 6 i artikel 6 om procedurer, der skal følges ved EF-typegodkendelse, bestemmer: »Fabrikanten indsender ansøgningen til den godkendende myndighed. Der må kun indsendes én ansøgning for en bestemt type køretøj, og den må kun indsendes i én medlemsstat. Der skal indgives særskilt ansøgning for hver type, der ønskes godkendt.«

8. Artikel 12, der vedrører sikring af produktionens overensstemmelse, bestemmer i stk. 1: »Når en medlemsstat udsteder en EF-typegodkendelse, skal den træffe de fornødne foranstaltninger, jf. bilag X, for, om nødvendigt i samarbejde med de godkendende myndigheder i de øvrige medlemsstater, at kontrollere, om der er truffet passende forholdsregler til sikring af, at de producerede køretøjer, systemer, komponenter og separate tekniske enheder er i overensstemmelse med den godkendte type.« Samme artikels stk. 3 bestemmer: »Når en medlemsstat, der har udstedt en EF-typegodkendelse, fastslår, at de forholdsregler, der er nævnt i stk. 1, ikke finder anvendelse, afviger væsentligt fra de vedtagne forholdsregler og kontrolplaner eller ikke længere finder anvendelse, selv om produktionen ikke er ophørt, skal denne medlemsstat træffe de fornødne foranstaltninger, herunder inddragelse af typegodkendelser, for at sikre, at proceduren for produktionens overensstemmelse er fulgt korrekt.«

9. Artikel 17, stk. 1, fastsætter: »En EF-typegodkendelse af et køretøj ophører med at være gyldig i et af følgende tilfælde:

[...]

b) når produktionen af det godkendte køretøj ophører definitivt og frivilligt

[...]«

10. Artikel 29, stk. 1, første punktum, bestemmer: »En medlemsstat, der godtgør, at nye køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder udgør en alvorlig fare for færdselssikkerheden eller i alvorlig grad skader miljøet eller folkesundheden, selv om de er i overensstemmelse med de gældende krav eller er korrekt mærket, kan i et tidsrum på højst seks måneder nægte registrering af sådanne køretøjer eller nægte at tillade salg eller ibrugtagning af sådanne køretøjer, komponenter eller separate tekniske enheder på sit område.«

11. Af artikel 30, stk. 1, fremgår som følger: »Konstaterer en medlemsstat, som har udstedt en EF-typegodkendelse, at nye køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder, som er ledsaget af en typeattest eller er forsynet med et godkendelsesmærke, ikke er i overensstemmelse med den type, den har godkendt, træffer den de foranstaltninger, herunder om nødvendigt inddragelse af typegodkendelsen, der er nødvendige for, at de køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder, der produceres, bringes i overensstemmelse med den godkendte type. Den godkendende myndighed i den pågældende medlemsstat underretter de godkendende myndigheder i de øvrige medlemsstater om de truffene foranstaltninger.«

12. Artikel 32 bestemmer:

»1. Hvis en fabrikant, der har modtaget en EF-typegodkendelse af en køretøjstype, i medfør af bestemmelserne i en retsakt eller direktiv 2001/95/EF er nødsaget til at tilbagekalde køretøjer, der allerede er solgt, registreret eller taget i brug, fordi et eller flere systemer eller en eller flere komponenter eller separate tekniske enheder, der er monteret på køretøjet, uanset om de er blevet behørigt godkendt i overensstemmelse med dette direktiv, udgør en alvorlig risiko for færdselssikkerheden, folkesundheden eller beskyttelsen af miljøet, skal han straks underrette den godkendende myndighed, der har udstedt godkendelsen for køretøjer.

2. Fabrikanten foreslår over for den godkendende myndighed et sæt passende afhjælpningsforanstaltninger til fjernelse af den i stk. 1 omhandlede risiko. Den godkendende myndighed underretter straks de andre medlemsstaters myndigheder om de foreslåede foranstaltninger.

[...]«

13. Artikel 46 er affattet således: »Medlemsstaterne fastsætter regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i dette direktiv, herunder navnlig de forbud, der er omhandlet i eller afledt af artikel 31, og af de retsakter, der er opført i bilag IV, del I, og træffer alle nødvendige foranstaltninger til deres iværksættelse. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om disse regler senest den 29. april 2009 og underretter den hurtigst muligt om alle senere ændringer.«

C. Tysk ret

14. § 7 i EG-Fahrzeugsgenehmigungsverordnung (EF-forordning om typegodkendelse af køretøjer, herefter »EG-FGV«) af 3. februar 2011, som senest ændret ved § 4 i forordningen af 19. oktober 2012, bestemmer: »EF-typegodkendelsen for køretøjer ophører med at være gyldig, når nye krav i en retsakt bliver obligatoriske i forbindelse med registrering, salg eller ibrugtagning af nye køretøjer i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 2007/46/EF, og det ikke er muligt at ajourføre godkendelsen i overensstemmelse hermed. Den ophører også med at være gyldig, når produktionen af den godkendte køretøjstype ophører definitivt. Fabrikanten skal underrette Kraftfahrt-Bundesamt (forbundskontoret for motorkøretøjer, herefter »KBA«) om produktionens ophør.«

15. § 25 i EG-FGV foreskriver:

»(1) Hvis KBA fastslår, at køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder ikke stemmer overens med den godkendte type, kan det i henhold til direktiv 2007/46/EF, 2002/24/EF og 2003/37/EF træffe de nødvendige foranstaltninger, der finder anvendelse afhængigt af den konkrete type, for at sikre, at produktionen stemmer overens med den godkendte type.

(2) For at afhjælpe mangler og sikre, at køretøjer, der allerede er taget i brug, komponenter eller separate tekniske enheder stemmer overens med den godkendte type, kan KBA efterfølgende træffe sekundære foranstaltninger.

(3) KBA kan foreløbigt tilbagekalde eller inddrage typegodkendelsen helt eller delvis, især hvis det fastslås, at

1. køretøjer med typeattest, komponenter eller separate tekniske enheder, som er korrekt mærket, ikke stemmer overens med den godkendte type

2. køretøjer med typeattest, komponenter eller separate tekniske enheder udgør en betydelig risiko for færdselssikkerheden, folkesundheden eller miljøet

3. fabrikanten ikke råder over et effektivt system til at overvåge produktionens overensstemmelse eller ikke bruger det på den foreskrevne måde

eller

4. indehaveren af typegodkendelsen ikke overholder de til denne typegodkendelse knyttede forpligtelser.«

II. Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

16. Direktivet om luftkonditioneringsanlæg, der har været i kraft siden juli 2006, fastsætter navnlig, at luftkonditioneringsanlæg i alle køretøjstyper, der er godkendt efter den 1. januar 2011, skal anvende et kølemiddel med en GWP-værdi på ikke over 150. Direktivet foreskriver imidlertid ikke en specifik kølemiddeltype.

17. I denne sammenhæng aftalte de europæiske køretøjsfabrikanter inden for rammerne af en international standardiseringsproces i 2009 at anvende kølevæsken med betegnelse R1234yf (herefter »kølemiddel R1234yf«). I 2012 bevirkede forsyningsknaphed på den sidstnævnte kølevæske som følge af, at tsunamien i Fukushima ødelagde de respektive produktionsanlæg, at den effektive anvendelse af kravene i direktivet om luftkonditioneringsanlæg blev problematisk. Som reaktion på denne hændelse og som følge af anmodninger om præcisering herom fra de nationale myndigheder vedtog Kommissionen en meddelelse, hvorved den oplyste medlemsstaterne om, at den ikke ville anlægge

noget traktatbrudssøgsmål som følge af køretøjers manglende overensstemmelse med direktivet i det mindste frem til det tidspunkt, hvor forsyningen af kølemiddel R1234yf atter ville blive mulig, men præciserede, at denne dispensation under ingen omstændigheder ville blive forlænget efter den 31. december 2012⁴. Dette indebar, at fabrikanten efter denne dato ikke længere kunne anvende den frem til dette tidspunkt anvendte kølevæske, dvs. kølevæsken med betegnelse R134a (herefter »kølemiddel R134a«), hvis GWP-værdi var betydeligt højere end den i direktivet om luftkonditioneringsanlæg fastsatte grænse⁵.

18. Primo januar 2013 blev forholdene for levering af kølemiddel R1234yf atter normale.

19. Den 3. marts 2011, den 8. juni 2011 og den 18. oktober 2012 meddelte KBA, i sin egenskab af tysk myndighed med kompetence til typegodkendelse af køretøjer, typegodkendelsen af de nye køretøjstyper 246, 176 og 117 efter ansøgning fra selskabet Daimler AG (herefter »Daimler«). Da disse typegodkendelser tidsmæssigt henhørte under anvendelsesområdet for direktivet om luftkonditioneringsanlæg, kunne de ikke meddeles, såfremt de omhandlede typer ikke anvendte det kølemiddel, som var i overensstemmelse med direktivets krav (R1234yf).

20. Efterfølgende gav Daimler udtryk for tvivl om sikkerheden ved brug af kølemiddel R1234yf i type 246, 176 og 117 og meddelte således, at selskabet fra og med januar 2013 ville bruge kølemiddel R134a i stedet for kølemiddel R1234yf. I efteråret 2012 tilbagekaldte selskabet endvidere ca. 700 køretøjer af disse typer og erstattede kølemiddel R1234yf med kølemiddel R134a.

21. I november 2012, umiddelbart inden ophøret af det af Kommissionen fastsatte moratorium, anmodede de tyske myndigheder Kommissionen om at træffe beslutning om en seks måneders forlængelse af perioden for dispensation fra anvendelse af kravene i direktivet om luftkonditioneringsanlæg, henset til behovet for på ny at vurdere sikkerheden med hensyn til det eneste på markedet disponible kølemiddel, som var i overensstemmelse med dette direktiv.

22. Kommissionen opfordrede derfor alle medlemsstater til at indgive oplysninger vedrørende overholdelsen af direktivet om luftkonditioneringsanlæg på deres områder. I deres besvarelse af denne anmodning bekræftede de tyske myndigheder, at kun en fabrikant med tysk typegodkendelse (Daimler) producerede og solgte køretøjer, som ikke overholdt kravene for deres typegodkendelse.

23. Fra januar til juni 2013 markedsførte Daimler 133 713 køretøjer af type 246, 176 og 117, hvor kølemiddel R134a var anvendt, selv om disse køretøjstyper var typegodkendt efter den 1. januar 2011, og fabrikanten således havde pligt til i disse køretøjstyper at anvende et kølemiddel, der var i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivet om luftkonditioneringsanlæg.

24. Den 3. januar 2013 blev Daimler af KBA anmodet om inden for 15 dage at redegøre for de foranstaltninger, der var blevet truffet for atter at bringe produktionen i overensstemmelse med det nævnte direktiv. I sit svar af 15. januar 2013 præsenterede Daimler en handlingsplan, hvorefter selskabet sigtede mod inden den 15. juni 2013 at finde en teknisk løsning på sikkerhedsproblemerne som følge af anvendelsen af kølemiddel R1234yf i fabrikantens egne køretøjer. Den 4. marts 2013 blev Daimler af KBA pålagt at træffe de foranstaltninger, der var passende for, at produktionen af type 246, 176 og 117 atter kunne bringes i overensstemmelse med direktivet om luftkonditioneringsanlæg. KBA

4 – Communication de la Commission »Rupture d'approvisionnement d'un élément essentiel dans les systèmes de climatisation mobiles et son incidence sur l'application de la directive 2006/40/CE dans l'industrie automobile« C(2012)2200 final (Kommissionens meddelelse »Forsyningsknappehed på et grundlæggende element i mobile luftkonditioneringsanlæg og dennes indflydelse på anvendelsen af direktiv 2006/40/EF i bilbranchen« C(2012)2200 final).

5 – Det fremgår af sagsakterne, at dette kølemiddel har en GWP-værdi på næsten 3 000, hvorimod den af direktivet fastsatte grænse ligger på 150.

truede med, at såfremt Daimler ikke gjorde dette, ville typegodkendelsen blive inddraget med virkning fra den 30. juni 2013. Daimler meddelte den 26. juni 2013 KBA, at selskabet definitivt havde indstillet produktionen af type 246, 176 og 117, fordi man ikke havde fundet en teknisk løsning på de ovenfor beskrevne sikkerhedsproblemer.

25. Ved flere lejligheder anmodede KBA efterfølgende, mellem den 1. januar 2013 og den 26. juni 2013, Daimler om at træffe de nødvendige foranstaltninger for, at de 133 713 markedsførte køretøjer atter kunne bringes i overensstemmelse med direktivet. Daimler meddelte i slutningen af 2015 KBA, at selskabet havde udviklet de nødvendige tekniske løsninger. Kommissionen har imidlertid anført, at indtil dags dato er de førnævnte køretøjer ikke atter blevet bragt i overensstemmelse med direktivet om luftkonditioneringsanlæg, ligesom der heller ikke er der blevet truffet beslutning om inddragelse af typegodkendelsen.

26. Den 17. maj 2013 imødekom KBA en ansøgning fra Daimler om udvidelse af den godkendte køretøjstype 245G (CNG-drevet køretøj) til at omfatte nye varianter af CNG-drevet B-Klasse. Ved den oprindelige godkendelse i 2008 var type 245G ikke omfattet af pligten til at anvende et kølemiddel, som var i overensstemmelse med direktivet om luftkonditioneringsanlæg. Kommissionen blev underrettet om udvidelsen af typegodkendelsen af denne type ved skrivelse af 22. maj 2013. Efterfølgende den 3. juni 2013 imødekom KBA en ny ansøgning om udvidelse af den samme godkendte type, som Daimler havde indgivet med hensyn til en række modeller af den nye B-Klasse, A-Klasse og CLA-Klasse.

27. Ifølge Kommissionen vedrørte ovennævnte ansøgninger om udvidelse imidlertid køretøjstype 246, 176 og 117, med hensyn til hvilke Daimler ifølge eget udsagn frivilligt havde indstillet produktionen. Efter Kommissionens opfattelse ville de af KBA bevilgede udvidelser af type 245G gøre det muligt for Daimler at fortsætte med at producere og markedsføre de førnævnte køretøjstyper uden i disse køretøjstyper at skulle anvende det kølemiddel, som var i overensstemmelse med direktivet om luftkonditioneringsanlæg.

28. Kommissionen fremsendte Forbundsrepublikken Tyskland en skrivelse med anmodning om forklaringer den 10. juni 2013 og efterfølgende en åbningsskrivelse den 27. januar 2014. I åbningsskrivelsen kritiserede Kommissionen, at de tyske myndigheder havde tilladt, at 133 713 køretøjer i perioden fra januar til juni 2013 var blevet produceret og markedsført i strid med kravene for deres typegodkendelse, at de tyske myndigheder ikke havde fastsat sanktioner for den omhandlede fabrikant, og at de tyske myndigheder havde omgået anvendelsen af direktivet om luftkonditioneringsanlæg.

29. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede åbningsskrivelsen den 26. marts 2014. Med hensyn til køretøjernes manglende overensstemmelse med kravene for deres typegodkendelse bemærkede medlemsstaten, at de kompetente nationale myndigheder råder over en vis skønsmargin i henhold til rammedirektivet, og anførte endvidere, at det af hensyn til proportionalitetsprincippet ikke var muligt at træffe konkrete foranstaltninger. Endvidere forklarede Forbundsrepublikken Tyskland, at det af de af Daimler indgivne oplysninger kunne udledes, at anvendelsen af kølemiddel R1234yf udgjorde en sikkerhedsrisiko. Efter medlemsstatens opfattelse havde den manglende overensstemmelse med hensyn til køretøjstype 246, 176 og 117 alene en begrænset indflydelse på det med direktivet om luftkonditioneringsanlæg forfulgte miljøbeskyttelsesmål. Hvad derimod angår den hævdede omgåelse af dette direktiv anførte Forbundsrepublikken Tyskland, at KBA havde været nødsaget til at imødekomme ansøgningerne om udvidelse af typegodkendelsen af type 245G, fordi denne myndighed ikke rådede over nogen skønsmargin efter godtgørelse af, at rammedirektivets betingelser var opfyldt. Endvidere skulle der tages højde for, at typegodkendelsen af type 246, 176 og 117 ophørte med at være gyldig på det tidspunkt, hvor Daimler indstillede produktionen heraf.

30. Kommissionen fremsendte herefter den 25. september 2014 en begrundet udtalelse til Forbundsrepublikken Tyskland, hvori Kommissionen fastholdt de i åbningsskrivelsen anførte klagepunkter.

31. I sit svarskrift af 25. november 2014 gentog Forbundsrepublikken Tyskland i det væsentlige de argumenter, som var anført i besvarelsen af åbningsskrivelsen.

III. Sagen for Domstolen og parternes påstande

32. Kommissionen har anlagt den foreliggende sag den 22. december 2016. Forbundsrepublikken Tyskland har indgivet svarskrift den 15. marts 2017. Parterne har indleveret replik og duplik henholdsvis den 26. april 2017 og den 12. juni 2017.

33. Kommissionen og den tyske regering har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 11. januar 2018.

34. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Domstolen fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til rammedirektivet og direktivet om luftkonditioneringsanlæg ud fra tre aspekter, i) idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for, at køretøjer af type 246, 176 og 117 atter kunne blive bragt i overensstemmelse med deres godkendte typer (rammedirektivets artikel 12 og 30), ii) idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at iværksætte sanktioner (rammedirektivets artikel 46, sammenholdt med dette direktivs artikel 5 og 18), iii) idet den den 17. maj 2013 imødekom en ansøgning fra Daimler om udvidelse af typegodkendelsen af køretøjstype 245G til at omfatte køretøjer, for hvilke der allerede før var blevet meddelt en anden typegodkendelse, som de nye krav på luftkonditioneringsanlæg i direktivet finder anvendelse på, og derved ifølge Kommissionen har omgået dette direktiv. Forbundsrepublikken Tyskland har nedlagt påstand om frifindelse.

IV. Retlig analyse

A. Tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 12 og 30

1. Parternes argumenter

35. I sit søgsmål har Kommissionen først og fremmest anført, at det af rammedirektivets artikel 4, stk. 2, sammenholdt med dets bilag IV og med artikel 5, stk. 4, i direktivet om luftkonditioneringsanlæg, fremgår, at i den foreliggende sag kunne køretøjstype 246, 176 og 117 kun meddeles EF-typegodkendelse, hvis kølemidlet anvendt i deres luftkonditioneringsanlæg ikke havde en GWP-værdi på over 150. Fra det tidspunkt, hvor produktionen af disse køretøjstyper overgik til anvendelse af et kølemiddel med en højere GWP-værdi, stemte de nye producerede køretøjer – som efter Kommissionens skøn udgjorde 800 000 køretøjer i perioden fra den 1. januar 2013 til dato for anlæggelsen af søgsmålet⁶ – i konsekvens heraf ikke længere overens med den godkendte type. Under disse omstændigheder havde KBA ifølge Kommissionen pligt til at sikre, at produktionen og de nye producerede køretøjer atter ville blive bragt i overensstemmelse med det nævnte direktiv. I særdeleshed skulle denne myndighed sikre for det første, at kølemidlet anvendt i produktionen ikke havde en GWP-værdi på mere end 150, og for det andet, at der i køretøjer af type 246, 176 og 117, der var blevet produceret og markedsført med et uautoriseret kølemiddel, atter blev anvendt et kølemiddel, som stemte overens med kravene for deres godkendte type. Selv om KBA var blevet

6 – Dette skøn er baseret på salget af type 246, 176 og 117. Forskellen i forhold til det tidligere skøn på 133 713 køretøjer forklares med, at det nye skøn også inkluderer køretøjer, som blev produceret og markedsført efter den 26.6.2013.

underrettet om denne manglende overensstemmelse, traf KBA ikke de nødvendige afhjælpningsforanstaltninger, hvilket ifølge Kommissionen udgør en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 12 og 30⁷. Kommissionen har især fremhævet, at ikke alene undlod KBA at træffe beslutning om inddragelse af typegodkendelsen, men KBA anvendte heller ikke et af de tilgængelige alternativer, såsom tilbagekaldelse og reparation af de pågældende køretøjer. Den af KBA reelt udtrykte trussel om inddragelse af typegodkendelsen udgjorde uden tvivl ikke en passende forholdsregel i henhold til rammedirektivets artikel 12 og 30.

36. Som svar på de tyske myndigheders argumenter om, at KBA ikke kunne træffe mere effektive forholdsregler, henset til tvivlene angående anvendelsen af kølemiddel R1234yf i køretøjstype 246, 176 og 117, har Kommissionen anført, at rammedirektivet ikke indeholder elementer til at fastsætte en undtagelse eller en begrundelse, ifølge hvilken medlemsstaterne kan fravige overholdelsen af de harmoniserede tekniske krav, såfremt der næres tvivl om kravenes hensigtsmæssighed. Tværtimod fastsætter direktivet en ubetinget pligt for medlemsstaterne til at sikre overholdelsen af alle tekniske sikkerheds- og miljøbeskyttelseskrav. En fravigelse er kun tilladt i det i rammedirektivets artikel 29 omhandlede tilfælde.

37. I sit svarskrift har Forbundsrepublikken Tyskland først og fremmest anfægtet den hævdede tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 12. Ifølge medlemsstatens fortolkning vedrører den kontrol, som følger af denne bestemmelse, ikke køretøjers overensstemmelse med den godkendte type, men kun forekomsten af forholdsregler, som på et abstrakt plan er egnede til at sikre denne overensstemmelse. Hvis det antages, at Forbundsrepublikken Tyskland kun havde pligt til at kontrollere overholdelsen af Daimlers produktionskvalitetskontrol, finder sagsøgte selv, at der ikke foreligger elementer, der viser, at denne kontrol ikke har fungeret, idet sagsøgte afviser konklusionen om, at en undladelse af kontrollen af systemet for kvalitetskontrol er en automatisk følge af en manglende overensstemmelse.

38. På tilsvarende måde har Forbundsrepublikken Tyskland anfægtet klagepunktet om tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 30. Forbundsrepublikken Tysklands ræsonnement tager udgangspunkt i, at denne bestemmelse udtrykkeligt tildeler medlemsstaternes kompetente myndigheder en vis skønsmargin. I tilfælde af manglende overensstemmelse har disse myndigheder således ikke umiddelbart pligt til at inddrage typegodkendelsen, men bør derimod handle gradvist (»træffer de [nødvendige] foranstaltninger«) og kun træffe beslutning om inddragelse som en sidste udvej (»herunder om nødvendigt«). Sammenfattende kræver formuleringen af artikel 30 ifølge Forbundsrepublikken Tyskland, at den kompetente myndigheds foranstaltning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Derfor kan KBA ikke være genstand for nogen kritik, fordi denne myndighed bad Daimler om at fremlægge en handlingsplan med forslag til afhjælpning af problemet og truede med alene at inddrage typegodkendelsen, såfremt selskabet ikke havde sørget for dette inden udløbet af den fastsatte frist. Efterfølgende kunne myndigheden ikke træffe beslutning om inddragelse, fordi Daimler indstillede produktionen af de omhandlede køretøjer inden udløbet af den nævnte frist.

39. Som svar på Kommissionens klagepunkt om, at KBA i første omgang traf foranstaltninger for at analysere risiciene som følge af anvendelsen af kølemiddel R1234yf, har Forbundsrepublikken Tyskland fremhævet, at KBA på det omhandlede tidspunkt ikke kunne udelukke, at der forelå en alvorlig sikkerhedsrisiko i henhold til direktiv 2001/95. I denne forbindelse har sagsøgte anført, at rammedirektivet ikke regulerer de foranstaltninger, som skal omfatte de indtil inddragelsen af typegodkendelsen producerede og markedsførte køretøjer, som udviser en manglende overensstemmelse. Kommissionen kunne heller ikke påberåbe sig artikel 32, der fastsætter betingelserne for tilbagekaldelse af køretøjer, fordi den kun finder anvendelse på køretøjer, der »udgør

7 – Denne manglende overensstemmelse er ifølge Kommissionen for øvrig stadig aktuell. Typegodkendelsen af type 246, 176 og 117 ophørte nemlig ikke med at være gyldig den 26.6.2013, henset til, at også de af Daimler efter denne dato producerede køretøjer svarede til de nævnte typer, selv om type 245G blev udvidet til at omfatte disse.

en alvorlig risiko for færdselssikkerheden, folkesundheden eller beskyttelsen af miljøet». Under de omhandlede omstændigheder bevirkede den manglende overensstemmelse med hensyn til køretøjstype 246, 176 og 117 faktisk ikke, ifølge Forbundsrepublikken Tysklands argumenter, en øget risiko for færdselssikkerheden og folkesundheden, og den havde alene en marginal og ikke målbar indvirkning på miljøet.

40. I lyset af de oplysninger, som KBA rådede over, handlede KBA således ifølge Forbundsrepublikken Tyskland inden for grænserne af sit eget skøn og foretog hermed en afvejning mellem den manglende overensstemmelse og sikkerhedsrisiciene under fuld overholdelse af proportionalitetsprincippet. KBA vurderede således den potentielt farlige situation og gennemførte sine egne kontroller, der – selv om de ikke bekræftede behovet for hurtigt at handle, henset til forekomsten af en alvorlig risiko i henhold til direktiv 2001/95 – viste fare for brand og eksponering for hydrogenfluorid. Efter at Daimler meddelte, at selskabet ville begynde at anvende kølemiddel R1234yf i sine egne køretøjer fra og med den 20. oktober 2015, sendte KBA en række skriftlige spørgsmål til selskabet vedrørende de nødvendige foranstaltninger til sikring af en sådan anvendelse. KBA var tilfreds med de modtagne svar og spurgte i december 2015, om de omhandlede foranstaltninger også kunne anvendes på de 133 713 køretøjer, som allerede var blevet markedsført, med henblik på, at de atter kunne bringes i overensstemmelse med typegodkendelsen. I lyset af Daimlers svar, som viste problemerne i forbindelse med ophævelsen af anvendelsen af kølemidlet og de betydelige risici som følge af behovet for at ændre komponenter med sikkerhedskritisk betydning, gav KBA en teknisk tjeneste til opgave at vurdere, om foranstaltninger til ombygning kunne gennemføres. Da den tekniske tjeneste oplyste, at en tydelig vurdering ikke var mulig uden en kompleks kontrolprocedure, bad KBA i juli 2016 Daimler om detaljerede oplysninger angående metoden til vurdering og analyse af risiciene i forbindelse med en efterfølgende værkstedsombygning af de pågældende køretøjer. Den tekniske vurdering af de af Daimler i september 2016 indsendte analyser er endnu ikke afsluttet. Når denne vurdering er afsluttet, har KBA, i tilfælde af et negativt udfald, til hensigt at træffe beslutning om pålæg over for Daimler med henblik på at bringe den manglende overensstemmelse til ophør.

41. I replikken har Kommissionen først og fremmest anført, at rammedirektivets artikel 12 ikke alene foreskriver, at der træffes passende forholdsregler til at identificere, om produktionen viser eventuelle tilfælde af manglende overensstemmelse, men sigter mod at sikre produktionens overensstemmelse, idet det foreskrives, at der træffes de nødvendige foranstaltninger, såfremt sådanne tilfælde af manglende overensstemmelse reelt identificeres. Med hensyn til rammedirektivets artikel 30 har Kommissionen anført, at sagsøgte overvejelser angående proportionaliteten ikke begrunder, at sagsøgte endnu ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at pålægge Daimler at sørge for atter at bringe produktionen i overensstemmelse med den godkendte type. Nærmere bestemt går den omstændighed, at Forbundsrepublikken Tyskland endnu ikke har pålagt, at den manglende overensstemmelse skal bringes til ophør, og alene har overvejet et pålæg, videre end den skønsmargin, som følger af rammedirektivet.

42. Kommissionen har endvidere anført, at rammedirektivets artikel 12 og 30 ikke giver medlemsstaterne nogen skønsmargin hvad angår overholdelsen af de harmoniserede tekniske krav i forbindelse med iværksættelse af de nødvendige foranstaltninger for at bringe den manglende overensstemmelse til ophør. Set ud fra dette perspektiv er afvejningen mellem den manglende overensstemmelses indvirkning på klimaet og de formodede sikkerhedsrisici som følge af anvendelsen af det kølemiddel, der er i overensstemmelse med direktivet om luftkonditioneringsanlæg, ifølge Kommissionen i strid med de ovennævnte artikler.

43. I duplikken har Forbundsrepublikken Tyskland gentaget, at valget af »nødvendige foranstaltninger« i henhold til rammedirektivets artikel 30 i tilfælde af manglende overensstemmelse nødvendigvis medfører en afvejning af alle omstændighederne i den konkrete situation, herunder også omstændighederne med hensyn til sikkerhed og folkesundhed. I det væsentlige handlede KBA korrekt inden for rammerne af sin skønsmargin samt på en passende og effektiv måde.

2. Bedømmelse

44. En undersøgelse af det første søgsmålsanbringende kræver efter min opfattelse nogle korte indledende overvejelser for at belyse den udpræget tekniske retlige ramme bag den tvist, som Domstolen skal afgøre.

a) Indledende betragtninger

45. Den regulering, som udgør genstanden for den foreliggende sag, henhører under den proces for harmonisering af de nationale bestemmelser om tekniske forskrifter og typegodkendelsen af motorkøretøjer, som Det Europæiske Økonomiske Fællesskab indledte i 60'erne med det formål at gennemføre de frie varebevægelser i bilbranchen. Med henblik herpå har EU-lovgiver vedtaget en metode, hvorefter samtlige tekniske forskrifter om registrering, salg og ibrugtagning af køretøjer inkorporeres i et rammedirektiv (oprindeligt Rådets direktiv af 6.2.1970 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om godkendelse af motordrevne køretøjer og påhængskøretøjer dertil⁸, senere erstattet af det nuværende rammedirektiv), suppleret af en række retsakter (herefter »retsakterne«), hvortil rammedirektivet henviser⁹.

46. Overholdelsen af de harmoniserede tekniske forskrifter sikres i henhold til rammedirektivet gennem en dobbelt kontrol. Den første sker inden start af produktionen (herefter »den forudgående kontrol«), mens den anden finder sted efter start af produktionen (herefter »den efterfølgende kontrol«). Den forudgående kontrol, som gennemføres på en prototype af det pågældende køretøj, består i en vurdering af denne prototypes overensstemmelse med de harmoniserede tekniske forskrifter¹⁰. Såfremt udfaldet af denne kontrol er positivt, udsteder medlemsstaterne en EF-typegodkendelse af den pågældende køretøjstype, hvilket giver fabrikanten retssikkerhed for, at samtlige produkter, som er i overensstemmelse med den godkendte type, kan markedsføres lovligt. Henset til, at overholdelsen af de harmoniserede tekniske forskrifter allerede er vurderet og certificeret i forbindelse med typegodkendelsen, er den efterfølgende kontrol begrænset til den omstændighed, at produktionen og de nye producerede køretøjer er i overensstemmelse med typegodkendelsen af den pågældende køretøjstype.

47. Kommissionens første anbringende i den foreliggende sag vedrører alene denne sidstnævnte form for kontrol. Nærmere bestemt har Kommissionen kritiseret Forbundsrepublikken Tysklands manglende skridt med hensyn til den omstændighed, at Daimler efter opnåelsen af typegodkendelsen af type 246, 176 og 117 producerede køretøjer, der ikke var i fuld overensstemmelse med de harmoniserede tekniske forskrifter, som fandt anvendelse på disse typer, fordi de indebar en overtrædelse af en af retsakterne, dvs. direktivet om luftkonditioneringsanlæg. I lyset af denne overtrædelse fra Daimlers side burde KBA ifølge Kommissionen have handlet i overensstemmelse med dels rammedirektivets artikel 12 for at bringe den berørte fabrikants produktion i overensstemmelse, dels samme direktivs artikel 30 med henblik på, at de allerede producerede køretøjer atter kunne bringes i overensstemmelse med den godkendte type.

48. Eftersom Forbundsrepublikken Tyskland i sine indlæg har fremsat særskilte indsigelser vedrørende de to bestemmelser, som angiveligt er blevet tilsidesat, finder jeg det hensigtsmæssigt at opdele vurderingen af realiteten i det første anbringende i to dele.

8 – EFT 1970, L 42, s. 1 [(dansk specialudgave: serie I bind 1970(I), s. 82)].

9 – Jf. den udtømmende liste i bilag IV til rammedirektivet.

10 – Denne kontrol er fastsat i rammedirektivets artikel 4.

b) De manglende skridt til at bringe produktionen i overensstemmelse med den godkendte type

49. Rammedirektivets artikel 12 (»Sikring af produktionens overensstemmelse«), hvis indhold er nævnt i detaljer i bilag X til direktivet, pålægger medlemsstaterne tre forpligtelser.

50. Stk. 1 fastsætter, at når en medlemsstat udsteder en typegodkendelse, skal den træffe de »fornødne foranstaltninger« for at kontrollere, om fabrikanten har truffet passende forholdsregler til sikring af, at de producerede køretøjer er i overensstemmelse med den godkendte type. Disse foranstaltninger omfatter i henhold til bilag X dels vurdering af kvalitetsstyringssystemer (»den indledende vurdering«) i overensstemmelse med vejledningen for planlægningen og udførelsen af vurderingen i den harmoniserede standard ISO 10011:1991¹¹, dels verificering af genstanden for typegodkendelsen og den produktrelaterede kontrol (»sikring af produkternes overensstemmelse«) i medfør af bestemmelserne i punkt 2.2 (»den godkendende myndighed i en medlemsstat skal kontrollere, at der findes passende foranstaltninger og dokumenterede kontrolplaner, som fastlægges i samråd med fabrikanten for hver enkelt godkendelse, og som består i, at der med bestemte tidsintervaller gennemføres sådanne prøvninger og tilhørende kontroller, at overensstemmelse med den godkendte type til stadighed kontrolleres«).

51. Stk. 2 bestemmer, at den medlemsstat, der har udstedt en typegodkendelse, skal træffe de fornødne foranstaltninger for efter start af produktionen at kontrollere, at de forholdsregler, der er omhandlet i stk. 1, stadig er passende, og at de producerede køretøjer stadig er i overensstemmelse med den godkendte type.

52. Stk. 3 regulerer det tilfælde, hvor de forholdsregler, der er nævnt i stk. 1, ikke finder anvendelse, afviger væsentligt fra de vedtagne forholdsregler og kontrolplaner eller ikke længere finder anvendelse, og præciserer, at denne medlemsstat i givet fald skal træffe de fornødne foranstaltninger, herunder inddragelse af typegodkendelser, for at sikre, at proceduren for produktionens overensstemmelse er fulgt korrekt.

53. Argumenterne i Forbundsrepublikken Tysklands svarskrift vedrører alene artikel 12, stk. 1. I denne sammenhæng har sagsøgte gjort gældende, at karakteren af medlemsstaternes pligt i henhold til dette stykke adskiller sig fra den, som Kommissionen har udviklet i sit søgsmål. Især har medlemsstaterne ikke pligt til at sikre, at de producerede køretøjer ikke udviser tilfælde af manglende overensstemmelse, men alene at sørge for, at der foreligger passende foranstaltninger for at sikre produktionens overensstemmelse. Efter Forbundsrepublikken Tysklands opfattelse kan sagsøgte ikke være genstand for nogen kritik i den foreliggende situation, fordi der ikke er noget bevis for, at Daimlers kvalitetskontrol ikke fungerede. Tværtimod var KBA helt fra begyndelsen bekendt med den manglende overensstemmelse i køretøjstype 246, 176 og 117 som følge af anvendelsen af kølemiddel R134a i stedet for kølemiddel R1234yf.

54. Jeg tvivler ikke på, at artikel 12, stk. 1, såfremt denne bestemmelse vurderes særskilt, kan fortolkes i den af Forbundsrepublikken Tyskland anførte retning. Det kan imidlertid ikke benægtes, at denne bestemmelse, som nævnt umiddelbart ovenfor, alene udgør et led i det sammensatte system til kontrol af produktionens overensstemmelse som defineret i artikel 12.

55. En vurdering af den omhandlede bestemmelse som helhed viser klart, at medlemsstaterne ikke alene skal træffe passende foranstaltninger for at *kontrollere*¹², om produktionen udviser tilfælde af manglende overensstemmelse, men også vedtage de nødvendige foranstaltninger til, at produktionen *atter bringes*¹³ i overensstemmelse med den godkendte type.

11 – Jf. fodnote 1 til bilag X.

12 – Min fremhævelse.

13 – Min fremhævelse.

56. Som kortfattet anført i Kommissionens replik findes det tydeligste bevis på dette i ordlyden af artikel 12, stk. 3. Medlemsstaternes pligt til at træffe de »fornødne foranstaltninger« i henhold til dette stykke har sin simple forudsætning i eksistensen af den pågældende afvigelse (»[n]år en medlemsstat [...] fastslår, at de forholdsregler, der er nævnt i stk. 1, ikke finder anvendelse, afviger væsentligt fra de vedtagne forholdsregler og kontrolplaner eller ikke længere finder anvendelse«), hvorimod dens genstand utvivlsomt er, at produktionen reelt atter bringes i overensstemmelse (»for at sikre, at proceduren for produktionens overensstemmelse er fulgt korrekt«).

57. I lyset heraf hersker der ingen tvivl om, at artikel 12 er blevet tilsidesat i den foreliggende sag. Daimlers manglende iværksættelse fra den 1. januar 2013 af passende foranstaltninger for at sikre overensstemmelsen med hensyn til produktionen af køretøjer af den godkendte type 246, 176 og 117 burde have foranlediget KBA til i sin egenskab af kompetent myndighed at træffe de nødvendige foranstaltninger for at bringe denne manglende overensstemmelse til ophør.

58. Den første del af det første anbringende i traktatbrudssøgsmålet, der vedrører Forbundsrepublikken Tysklands tilsidesættelse af direktivets artikel 12, skal efter min opfattelse derfor tiltrædes.

c) Den omstændighed, at den manglende overensstemmelse af de allerede producerede køretøjer ikke er blevet bragt til ophør

59. Rammedirektivets artikel 30 (»Køretøjer, systemer, komponenter eller separate tekniske enheder, der ikke er i overensstemmelse med den godkendte type«) regulerer det tilfælde, hvor systemet til kontrol af produktionens overensstemmelse ikke har fungeret på passende måde med den konsekvens, at de af fabrikanten producerede køretøjer ikke stemmer overens med deres godkendte type. Den omhandlede artikel foreskriver, at den medlemsstat, som har udstedt typegodkendelsen, i dette tilfælde træffer de foranstaltninger, herunder inddragelse af typegodkendelsen, der er nødvendige for, at produktionen atter bringes i overensstemmelse med den godkendte type.

60. Først og fremmest anfører jeg, at spørgsmålet om tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 30 i den foreliggende sag med hensyn til de 133 713 køretøjer af type 246, 176 og 117, som Daimler producerede og markedsførte i perioden mellem den 1. januar og den 26. juni 2013 (eller, ifølge Kommissionen, de ca. 800 000 køretøjer, som blev produceret og markedsført i perioden mellem den 1.1.2013 og datoen for anlæggelsen af søgsmålet), selv om de ikke stemte overens med deres typegodkendelse, udspringer af anvendelsen af kølemiddel R134a i stedet for et kølemiddel, der var i overensstemmelse med direktivet om luftkonditioneringsanlæg (R1234yf). Årsagen til den manglende overensstemmelse med hensyn til disse køretøjer skal findes i den omstændighed, at Daimler var overbevist om, og underrettede KBA herom, at anvendelsen af kølemiddel R1234yf medførte en alvorlig sikkerhedsrisiko.

61. Det er mellem parterne uomtvistet, at KBA's reaktion på denne manglende overensstemmelse, som er beskrevet i punkt 24 og 25 i dette forslag til afgørelse, ikke førte til iværksættelsen af nogle af de foranstaltninger til at bringe den manglende overensstemmelse til ophør, der er fastsat i den tyske bestemmelse til gennemførelse af rammedirektivets artikel 30 (§ 25 i EG-FGV), såsom inddragelse af typegodkendelsen, tilbagekaldelse og reparation af de pågældende køretøjer eller pålæggelse af supplerende bestemmelser. Efter en indledende trussel om inddragelse af typegodkendelsen (og fastsættelse af en frist for at bringe den manglende overensstemmelse til ophør) indledte KBA derimod blot en dialog med Daimler med henblik på at vurdere, om det var muligt at udvikle tekniske løsninger, som muliggjorde anvendelsen af kølemiddel R1234yf i de pågældende køretøjer uden sikkerhedsrisici¹⁴.

14 – Beslutningen om et egentligt pålæg angående foranstaltninger for atter at bringe de omhandlede køretøjer i overensstemmelse med direktivet blev imidlertid først truffet den 23.3.2017, dvs. ca. tre måneder efter Kommissionens sagsanlæg. Som en konsekvens heraf har dette pålæg ingen betydning med hensyn til den foreliggende sag.

62. Denne reaktion fra KBA's side var ifølge Forbundsrepublikken Tyskland affødt af behovet for at handle under overholdelse af proportionalitetsprincippet, hvilket kan udledes af ordlyden af rammedirektivets artikel 30 (»nødvendige foranstaltninger«). Under disse forhold ville en inddragelse af typegodkendelsen, som under ingen omstændigheder er påbudt ved denne bestemmelse (»herunder om nødvendigt«), ifølge sagsøgte udgøre en uforholdsmæssig reaktion, henset til det relativt begrænsede omfang af den manglende overensstemmelse i køretøjstype 246, 176 og 117.

63. For at fastslå, hvorvidt Forbundsrepublikken Tyskland ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til rammedirektivets artikel 30, skal det indledningsvis fastlægges, om sagsøgte i medfør af denne artikel råder over en vis skønsmargin, og i givet fald omfanget af denne margin.

64. Selv om det indrømmes, at den generelle henvisning til »de foranstaltninger, [...] der er nødvendige¹⁵ for at sikre, at de køretøjer [...], der produceres, bringes i overensstemmelse med den godkendte type«, indebærer, at den omhandlede bestemmelse giver medlemsstaternes kompetente myndigheder en vis skønsmargin ved valg af den foranstaltning, som skal træffes, er jeg enig med Kommissionen i, at denne margin ikke giver disse myndigheder mulighed for at vælge andre foranstaltninger end de angivne til, at produktionen *atter kan bringes i overensstemmelse* med den godkendte type¹⁶.

65. Denne konklusion understøttes efter min opfattelse af to særlige betragtninger.

66. Den første vedrører ordlyden af artikel 30. Selv om der var tale om andre sammenhænge end den af disse direktiver omhandlede, har Domstolen allerede fastslået, at brug af formuleringen »de nødvendige foranstaltninger« uden yderligere at præcisere det konkrete indhold af de foranstaltninger, som skal træffes for at forfølge det fastsatte mål, hvilket for øvrigt ofte sker i forbindelse med udarbejdelsen af Unionens lovgivningsakter, giver medlemsstaterne mulighed for at vælge den foranstaltning, som skal træffes, *alene blandt dem, som gør det muligt at opnå det ovennævnte mål*¹⁷.

67. Den anden betragtning, som er endnu vigtigere, er baseret på den omstændighed, som med rette er anført af Kommissionen i replikken, at såfremt medlemsstaternes kompetente myndigheder tildeles en større skønsmargin uden tilknytning til opnåelsen af målet om, at produktionen atter bringes i overensstemmelse med den godkendte type, ville det harmoniserede typegodkendelsessystem som defineret i rammedirektivet, sammenholdt med retsakterne, fratages *enhver effektiv virkning*¹⁸. Eksistensen af en sådan skønsmargin ville nemlig indebære, at de kompetente nationale myndigheder i alle tilfælde, hvor de skal tage stilling til en manglende overensstemmelse, kan vurdere den betydning, som de tillægger overholdelsen af det pågældende tekniske krav i lyset af de faktiske omstændigheder, og i konsekvens heraf kan træffe beslutning om, hvorvidt skridt er nødvendige for atter at bringe de berørte køretøjer i overensstemmelse med den godkendte type. En fortolkning, hvorefter disse nationale myndigheder frit kan beslutte, hvilke tekniske krav indeholdt i retsakterne der skal overholdes, ville fratage det harmoniserede typegodkendelsessystem dets effektive virkning, henset til, at denne effektive virkning afhænger af overholdelsen af *samtlig*¹⁹ de harmoniserede tekniske krav, der er indeholdt i de retsakter, der er opført i bilag IV til rammedirektivet.

15 – Min fremhævelse.

16 – Min fremhævelse.

17 – Min fremhævelse. Vedrørende artikel 4 i Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald (»medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at affaldet bortskaffes, uden at menneskets sundhed bringes i fare, og uden at miljøet skades [...]«) henvises til dom af 26.4.2007, Kommissionen mod Italien (C-135/05, EU:C:2007:250, præmis 37).

18 – Min fremhævelse.

19 – Min fremhævelse.

68. Sammenfattende skal en korrekt fortolkning af rammedirektivets artikel 30, som tager højde for såvel ordlyden som den effektive virkning af den omhandlede bestemmelse, anerkende, at de nationale myndigheder ved udøvelse af deres skøn ikke kan bortse fra pligten til at opnå det fastsatte mål, dvs. at de berørte køretøjer atter bringes i overensstemmelse med den godkendte type.

69. Selv om inddragelse af typegodkendelsen ikke var obligatorisk i henhold til den omhandlede bestemmelse, er det i den foreliggende sag ligeledes ubestridt, at de nationale bestemmelser til gennemførelse af rammedirektivets artikel 30 indeholdt en bred vifte af foranstaltninger, der ville have sikret, at de berørte køretøjer atter ville være blevet bragt i overensstemmelse med de godkendte typer 246, 176 og 117 (eksempelvis tilbagekaldelse og reparation af køretøjer, tvungen overgang til anvendelse af kølemiddel R1234yf som en supplerende bestemmelse). Under disse omstændigheder havde KBA i medfør af formuleringen »nødvendige foranstaltninger« ikke pligt til at træffe en *specifik foranstaltning* blandt de fastlagte, men til at vælge *en af dem*²⁰.

70. Sagsøgtens argumenter om nødvendigheden af en afvejning mellem kravet om at opnå målet om at bringe den manglende overensstemmelse til ophør ved ombygning af de pågældende køretøjer, således at de anvender kølemiddel R1234yf, og sikkerhedsrisici som følge af anvendelsen af dette kølemiddel i køretøjstype 246, 176 og 117 kan efter min opfattelse ikke så tvivl om en sådan konklusion. Med andre ord kan en manglende opnåelse af målet om at bringe den manglende overensstemmelse til ophør heller ikke begrundes med det af Forbundsrepublikken Tyskland påberåbte behov for at gennemføre kontroller med hensyn til de førnævnte sikkerhedsrisici.

71. Jeg fremhæver i denne sammenhæng, at sagsøgtens ræsonnement udspringer af forudsætningen om »komplementariteten« af betragtningerne om køretøjers sikkerhed i forhold til betragtningerne angående de harmoniserede tekniske krav i de retsakter, der er nævnt i bilag IV. Dette kan især udledes af det af sagsøgte i duplikken anførte om, at Kommissionens argument sætter »ubegrænset formel overholdelse« af disse tekniske krav over hensynet til beskyttelse af folkesundheden og menneskers liv.

72. Denne forudsætning er efter min opfattelse fejlagtig og bevirker, at sagsøgtens argumenter ikke kan tiltrædes.

73. Efter min opfattelse hersker der ingen tvivl om, at beskyttelsen af sikkerheden i princippet falder sammen med overholdelsen af de tekniske krav indeholdt i retsakternes bestemmelser. Dette fremgår med absolut klarhed ved gennemlæsning af tredje betragtning til rammedirektivet, hvorefter retsakterne først og fremmest bør søge at sikre en høj grad af trafiksikkerhed og sundhedsbeskyttelse. Disse krav udgør langt fra rent formelle betingelser, hvis manglende overholdelse kan begrundes med yderligere bekymringer for sikkerheden, og fremhæver på en udtømmende måde de sikkerhedsmæssige bekymringer, som der efter EU-lovgivers opfattelse skal eller kan tages højde for i denne sammenhæng²¹.

74. Hvis retsakterne allerede har fastsat et passende sikkerhedsniveau, kan medlemsstaterne helt sikkert ikke påberåbe sig sikkerhedsmæssige hensyn for at begrunde en manglende overholdelse af bestemmelserne i disse retsakter.

20 – Min fremhævelse.

21 – Som det fremgår af anden betragtning til rammedirektivet, har den harmonisering, der er indført ved kombinationen af rammedirektiv og retsakter, en udtømmende karakter (»for at etablere Fællesskabets indre marked og sikre, at det fungerer korrekt, er det hensigtsmæssigt at erstatte medlemsstaternes godkendelsessystemer med en godkendelsesprocedure på fællesskabsplan, der bygger på princippet om *fuldstændig harmonisering*«). Jf. i denne retning dom af 20.3.2014, Kommissionen mod Polen (C-639/11, EU:C:2014:173, præmis 34 og 35).

75. I konsekvens heraf kan KBA ikke påberåbe sig behovet for at gennemføre vurderinger af sikkerhedsrisici som følge af anvendelsen af et kølemiddel med en GWP-værdi på ikke over 150 (R1234yf) for at begrunde de manglende foranstaltninger med hensyn til afhjælpning af Daimlers manglende overholdelse af det tekniske krav, der foreskrev anvendelse af dette kølemiddel, i artikel 5, stk. 4, i direktivet om luftkonditioneringsanlæg. Det følger nødvendigvis heraf, at den af Forbundsrepublikken Tyskland udviste adfærd under disse omstændigheder udgør en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 30.

76. Denne konklusion kan efter min opfattelse ikke ændres ved, at Forbundsrepublikken Tyskland i sit svarskrift har gjort gældende, at anvendelsen af kølemiddel R1234yf i de af Daimler producerede køretøjer kunne skabe en risikosituation, som var uforenelig med direktiv 2001/95.

77. Jeg mener nemlig, at direktiv 2001/95 ikke kan finde anvendelse i den foreliggende sag. Dette kan klart udledes af henvisningen i 17. betragtning til rammedirektivet, hvorefter dette direktiv udgør et sæt »sikkerhedskrav« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2001/95. Den sidstnævnte artikel bestemmer, at »[n]år produkter er omfattet af specifikke sikkerhedskrav ifølge fællesskabslovgivningen, finder dette direktiv *kun anvendelse på de aspekter og de risici eller kategorier af risici, som ikke er omfattet af disse krav*«²², med den konsekvens, at direktiv 2001/95 udgør en *lex generalis*, som kun finder anvendelse, når *lex specialis* bestående af rammedirektivet, sammenholdt med retsakterne, ikke finder anvendelse. De sidstnævnte retsakter indeholder imidlertid et teknisk krav (eller, med ordvalget i 17. betragtning, et sikkerhedskrav) om anvendelsen af et kølemiddel, dvs. rammedirektivets artikel 5, stk. 4, og finder således anvendelse i stedet for direktiv 2001/95²³.

78. Afslutningsvis er en præcisering nødvendig.

79. Både under den skriftlige forhandling og i retsmødet har parterne drøftet, hvilken adfærd KBA burde have udvist for at tage højde for de sikkerhedsmæssige bekymringer, som Daimler havde givet udtryk for, uden at risikere at tilsidesætte rammedirektivets artikel 30.

80. I denne forbindelse er jeg enig med Kommissionen i, at KBA i dette tilfælde kun kunne have anvendt den beføjelse, som medlemsstaterne har i medfør af rammedirektivets artikel 29.

81. I henhold til denne artikel, som er omfattet af rammedirektivets kapitel XII (»Beskyttelsesklausuler«), kan medlemsstaterne tage højde for risiciene for færdselssikkerheden, folkesundheden og beskyttelsen af miljøet som følge af mangler i de relevante særdirektiver eller fejlagtig anvendelse af de deri fastsatte tekniske krav, men artiklen giver dem ikke tilladelse til ensidigt at fravige de førnævnte tekniske krav.

82. Især bestemmer artiklen, at medlemsstaterne i et tidsrum på højst seks måneder kan nægte registrering af bestemte køretøjer eller nægte at tillade salg eller ibrugtagning af sådanne køretøjer på deres område, såfremt i) de berørte køretøjer er i overensstemmelse med de i særdirektiverne fastsatte tekniske krav, ii) der foreligger en »alvorlig« risiko for færdselssikkerheden, beskyttelsen af miljøet eller folkesundheden, og iii) der er fulgt en særlig underrettesprocedure, som involverer både de øvrige medlemsstater og Kommissionen.

83. Selv om Forbundsrepublikken Tyskland har påberåbt sig anvendelsen heraf (*quod non*), er det under alle omstændigheder åbenbart, at ingen af de ovenstående betingelser er opfyldt i den foreliggende sag.

22 – Min fremhævelse.

23 – For at give et eksempel på en sikkerhedsrisiko, som derimod omfattes af bestemmelserne i direktiv 2001/95, og især begrebet »Sikkert produkt« i artikel 2, stk. 1, litra b), har Kommissionen i retsmødet nævnt det tilfælde, hvor gaspedalen ikke fungerer. Eftersom retsakterne ikke indeholder tekniske krav angående konstruktionen af gaspedalen, er en sådan situation omfattet af direktiv 2001/95.

84. Jeg er derfor af den opfattelse, at også den anden del af det første anbringende i traktatbrudssøgsmålet skal tiltrædes.

B. Tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 46

1. Parternes argumenter

85. I sit søgsmål har Kommissionen gjort gældende, at Daimler overtrådte rammedirektivets artikel 5 og 18. I denne sammenhæng har Kommissionen først og fremmest anført, at fabrikanten i henhold til artikel 5 skal sikre, at de krav, hvorpå typegodkendelsen af de pågældende køretøjer er baseret, overholdes permanent. Imidlertid blev type 246, 176 og 117 fra og med januar 2013 ikke længere produceret i overensstemmelse med deres typegodkendelse. Kommissionen har tilføjet, at fabrikanten i henhold til rammedirektivets artikel 18, stk. 1, sammenholdt med dets bilag IX, kun skal levere en typeattest til et færdigopbygget køretøj, såfremt det omhandlede køretøj »produceres i overensstemmelse med den godkendte køretøjstype«. Dette indebærer ifølge Kommissionen, at en fabrikant ikke må levere en typeattest, såfremt det pågældende køretøjs overensstemmelse med den godkendte type, hvilken fremgår af denne attest, ikke foreligger. Henset til, at køretøjstype 246, 176 og 117 siden januar 2013 ikke længere var i overensstemmelse med den godkendte type, svarede Daimlers erklæring i typeattesten leveret for køretøjer af disse typer ikke til virkeligheden. Under disse omstændigheder har Kommissionen anført, at enhver medlemsstat i henhold til rammedirektivets artikel 46 i sin nationale lovgivning skal fastsætte sanktioner, som »skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning« og anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i dette direktiv fra fabrikanternes side. Eftersom KBA ifølge Kommissionen ikke traf nogen sanktionsforanstaltning over for Daimler, udgør denne undladelse en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 46.

86. Forbundsrepublikken Tyskland har i svarskriftet anfægtet den hævdede tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 46. I denne forbindelse har sagsøgte anført, at sanktioner kun kan fastsættes, såfremt KBA træffer beslutning om et pålæg efter den ovennævnte tekniske vurdering, og dette pålæg ikke overholdes af Daimler.

87. I replikken har Kommissionen begrænset sig til i denne sammenhæng at fremhæve, at pligten til at fastsætte sanktioner i henhold til denne artikel finder anvendelse, uanset om rammedirektivets artikel 12 og 30 overholdes eller ej.

2. Bedømmelse

88. Den anden tilsidesættelse, som er blevet foreholdt Forbundsrepublikken Tyskland, vedrører pligten til at fastsætte sanktioner ved enhver overtrædelse af bestemmelserne i rammedirektivet, og i den foreliggende sag af artikel 5 og 18. Sammenfattende skal fabrikanten i medfør af disse bestemmelser henholdsvis sikre, at produktionen af fabrikantens køretøjer permanent er i overensstemmelse med de tekniske krav, hvis overholdelse køretøjernes typegodkendelse er baseret på, og levere en typeattest til ethvert køretøj, som produceres i overensstemmelse med den godkendte type.

89. Jeg anfører indledningsvis, at hverken svarskriftet eller duplikken fra Forbundsrepublikken Tyskland under den skriftlige forhandling indeholder nogen spor af indsigelser angående Daimlers manglende overholdelse af de i rammedirektivets artikel 5 og 18 fastsatte forpligtelser, hvilket for øvrigt utvivlsomt synes at fremgå af de her vurderede faktiske omstændigheder. I lyset heraf vil jeg ikke uddybe emnet, men derimod straks vurdere, om den af Forbundsrepublikken Tyskland udviste adfærd udgør en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 46.

90. I denne forbindelse anfører jeg, at den første del af denne bestemmelse foreskriver, at medlemsstaterne i deres nationale lovgivning skal fastsætte regler for, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af bestemmelserne i rammedirektivet og retsakterne. Sagsøgte har efter min opfattelse opfyldt denne pligt, idet § 37 i EG-FGV fastsætter, at de i rammedirektivets artikel 46 angivne overtrædelser skal pålægges sanktioner som overtrædelser af den nationale lovgivning.

91. Dette gælder ikke med hensyn til den anden del af bestemmelsen, hvorefter medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre anvendelsen af sanktioner, som skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. Det fremgår nemlig af sagsakterne, at som en reaktion på overtrædelsen af rammedirektivets artikel 5 og 18 fastsatte KBA *ingen* sanktion for fabrikanten Daimler²⁴. Disse manglende skridt er utvivlsomt af en karakter, som udgør en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 46.

92. Forbundsrepublikken Tysklands forsvarsargumenter overbeviser mig ikke om det modsatte.

93. Ifølge disse argumenter ville KBA først fastsætte sanktionerne i henhold til rammedirektivets artikel 46 efter den tekniske vurdering af risiciene forbundet med, at allerede producerede og markedsførte køretøjer med den omhandlede manglende overensstemmelse ville overgå til at anvende kølemiddel R1234yf, såfremt der var blevet truffet beslutning om et pålæg angående ombygning af de nævnte køretøjer, men dette pålæg ikke blev overholdt. Forbundsrepublikken Tyskland tager udgangspunkt i den fejlagtige forudsætning, at fabrikantens tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til rammedirektivets artikel 5 og 18 ikke skal pålægges sanktioner særskilt, men alene som en konsekvens af, at de foranstaltninger, som medlemsstaternes kompetente myndigheder i medfør af rammedirektivets artikel 12 og 30 har vedtaget for at bringe den manglende overensstemmelse til ophør, ikke er blevet gennemført.

94. Jeg finder det tværtimod utvivlsomt, at pligten i medfør af rammedirektivets artikel 46 til at anvende sanktioner, som skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning, ved overtrædelse af bestemmelserne i rammedirektivet, skal finde anvendelse *uafhængigt*²⁵ af den i rammedirektivets artikel 12 og 30 fastsatte pligt til, at produktionen atter bringes i overensstemmelse med den godkendte type.

95. Som Kommissionen med rette har anført i replikken, bekræftes dette af den omstændighed, at artikel 46 inden for rammerne af det ved rammedirektivet oprettede system forfølger andre mål end de i artikel 12 og 30 fastlagte. Mens de sidstnævnte artikler sigter mod overholdelsen af de tekniske krav i retsakterne og udgør et middel til opnåelse af de i retsakterne fastlagte mål, dvs. hovedsageligt beskyttelsen af færdselssikkerheden, folkesundheden eller miljøet²⁶, skal artikel 46 sikre en effektiv gennemførelse af typegodkendelsessystemet og forfølger således hovedsageligt målet om etablering og funktion af et indre marked, der er kendetegnet ved loyal konkurrence mellem fabrikanter²⁷.

96. Selv om den foreliggende sag viser, at en kumulativ anvendelse af bestemmelserne kan være aktuel, såfremt den manglende overholdelse af en bestemmelse i rammedirektivet bevirker en manglende overensstemmelse, kan det på ingen måde hævdes, at der foreligger et afhængighedsforhold mellem overtrædelsen af på den ene side artikel 12 og 30 og på den anden side artikel 46, således at den i artikel 46 fastsatte sanktionsforpligtelse kun foreligger i tilfælde af manglende overholdelse af foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 12 og 30 med henblik på at bringe den manglende overensstemmelse til ophør.

24 – Min fremhævelse. Af denne grund er det efter min opfattelse åbenbart, at det ikke er nødvendigt – som Kommissionen har gjort i sit søgsmål – at henvise til kriterierne udviklet i retspraksis for at fastslå, om de sanktioner, som medlemsstaterne anvender ved overtrædelser af EU-retten, er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

25 – Min fremhævelse.

26 – Jf. målene i tredje betragtning til rammedirektivet.

27 – Jf. målet i anden betragtning til rammedirektivet.

97. I konsekvens heraf burde KBA have reageret på Daimlers tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til rammedirektivets artikel 5 og 18 ved at fastsætte sanktioner, som var effektive, stod i rimeligt forhold til overtrædelsen og havde afskrækkende virkning. Eftersom Forbundsrepublikken Tyskland ikke overholdt denne sanktionsforpligtelse, har den tilsidesat rammedirektivets artikel 46.

98. Det andet anbringende i traktatbrudssøgsmålet skal derfor efter min opfattelse tiltrædes af Domstolen.

C. Omgåelse af direktivet om luftkonditioneringsanlæg på grund af udvidelsen af typegodkendelsen af type 245G

1. Parternes argumenter

99. I sit søgsmål har Kommissionen med hensyn til rammedirektivets artikel 14 først og fremmest anført, at en godkendt type kan udvides til at omfatte andre køretøjstyper, som adskiller sig fra denne type, såfremt de sidstnævnte køretøjer opfylder de retlige betingelser for udstedelsen af den oprindelige typegodkendelse og kan opfattes som at henhøre under denne type på grundlag af de i rammedirektivets bilag II, del B, anførte kriterier. Disse betingelser er ifølge Kommissionen ikke opfyldt i den foreliggende sag, hvor type 245G, som blev godkendt på et tidspunkt, hvor direktivet om luftkonditioneringsanlæg endnu ikke fandt anvendelse, blev udvidet til at omfatte køretøjer, som var blevet typegodkendt (og produceret) som type 246, 176 og 117 på et tidspunkt, hvor direktivet allerede fandt anvendelse. Der er således ikke tale om en udvidelse som omhandlet i direktivet, men om en erstatning af typegodkendelse maskeret som en udvidelse, og derfor en omgåelse af EU-retten. Ifølge Kommissionen bekræftes denne konklusion af en gennemlæsning af en række specifikke bestemmelser i rammedirektivet, og navnlig dels artikel 6, stk. 6, hvorefter en allerede godkendt type ikke kan være genstand for en yderligere typegodkendelse, dels bilag II, punkt 7, samt bilag VII og IX. Disse bestemmelser udelukker nemlig muligheden for at erstatte en typegodkendelse. I denne sammenhæng har Kommissionen fremhævet, at formålet med en udvidelse er at tilpasse en eksisterende køretøjstype til nye krav, som indføres med hensyn til nye køretøjer som følge af tekniske innovationer, og derimod ikke at tilpasse de gældende krav til en bestemt køretøjstype.

100. I svarskriftet har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at da KBA imødekom udvidelsen af den eksisterende type 245G til at omfatte køretøjer, for hvilke der allerede før var blevet meddelt en anden typegodkendelse, og som er omfattet af forskrifterne i direktivet om luftkonditioneringsanlæg, dvs. typegodkendelse 246, 176 og 117, havde KBA ikke til hensigt at omgå dette direktiv. Ifølge Forbundsrepublikken Tyskland ophørte produktionen af de ovennævnte typer i øvrigt definitivt den 26. juni 2013. De køretøjer, som var omfattet af ansøgningen om udvidelse af type 245G, skulle således opfattes som at henhøre under en anden type end de køretøjer, der var godkendt som type 246, 176 og 117.

101. Sagsøgte har under alle omstændigheder fremhævet, at direktivet om luftkonditioneringsanlæg ikke forbyder udvidelsen af en tidligere typegodkendelse. Tværtimod trådte pligten for alle køretøjer til at overholde kravene i dette direktiv på tidspunktet for deres første registrering først i kraft den 1. januar 2017. Forbundsrepublikken Tyskland har tilføjet, at udvidelsen udtrykkeligt er tilladt i medfør af rammedirektivets artikel 45, stk. 5. Afslutningsvis har sagsøgte gjort gældende, at rammedirektivets artikel 6, stk. 6, ikke fastsætter et absolut forbud mod erstatning af typegodkendelsen.

102. I replikken har Kommissionen gjort gældende, at køretøjer af type 246, 176 og 117 produceret efter den 26. juni 2013 teknisk set ikke udviser forskelle i forhold til de før denne dato producerede. Det forhold, at disse køretøjer siden den 26. juni 2013 er ledsaget af en anden typegodkendelse, er således et spørgsmål af retlig og ikke af faktisk karakter. På grundlag heraf har Kommissionen anført,

at sagsøgte ikke havde ret til at imødekomme Daimlers ansøgning om udvidelse af type 245G, eftersom denne ansøgning vedrørte køretøjer, som allerede før var godkendt som type 246, 176 og 117. Imødekommelsen af Daimlers ansøgning udgør ifølge Kommissionen således en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 6, stk. 6.

2. Bedømmelse

103. Sammenfattende vedrører det tredje traktatbrud, som foreholdes Forbundsrepublikken Tyskland, omgåelse af direktivet om luftkonditioneringsanlæg, hvilket ifølge Kommissionen skete, da sagsøgte imødekom Daimlers ansøgninger om udvidelse af type 245G, som blev godkendt i 2008 og derfor ikke var omfattet af pligten til at anvende et kølemiddel, som er i overensstemmelse med det ovennævnte direktiv, i køretøjer, for hvilke der allerede før var blevet meddelt en anden typegodkendelse (246, 176 og 117), og som i kraft heraf var omfattet af direktivet om luftkonditioneringsanlæg. Sagsøgte har anfægtet Kommissionens standpunkt og gjort gældende, at produktionen af køretøjstype 246, 176 og 117 ophørte frivilligt den 26. juni 2013.

104. Jeg anfører indledningsvis, at Kommissionen med hensyn til dette anbringende ikke i sit petitum i søgsmålet har oplyst, hvilke specifikke bestemmelser i det harmoniserede typegodkendelsessystem der angiveligt er blevet tilsidesat. Ved en gennemlæsning af de i Kommissionens indlæg fremførte argumenter kan det imidlertid udledes, at retsgrundlaget for den hævdede tilsidesættelse er den omstændighed, at imødekommelsen af Daimlers ansøgning om udvidelse er uforenelig med i) det ved rammedirektivet oprettede system for efterfølgende kontrol samt ii) det med rammedirektivet forfulgte formål. Jeg vil derfor analysere disse to dele af anbringendet efter tur.

105. Hvad angår den første del har Kommissionen anført, at fremgangsmåderne ved den efterfølgende kontrol, som indebærer en kontrol begrænset til køretøjets overensstemmelse med den godkendte type, nødvendigvis kræver, at de enkelte køretøjer svarer præcist til deres godkendte typer, og at de sidstnævnte opfylder de tekniske krav, der var gældende på tidspunktet for deres typegodkendelse. Af denne grund foreskriver bestemmelserne om typegodkendelse for det første, at en allerede godkendt type ikke kan modtage en ny typegodkendelse (rammedirektivets artikel 6, stk. 6)²⁸. For det andet indebærer disse fremgangsmåder, at enhver godkendt type tildeles et unikt identifikationsnummer, som angiver den retlige stilling, som var gældende på tidspunktet for typegodkendelsen (bilag II, punkt 7, og VII til rammedirektivet), samt at hvert markedsført køretøj ledsages af en typeattest, der også indeholder oplysninger om den nævnte retlige stilling (bilag X til rammedirektivet). Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at det ved rammedirektivet, og især dets artikel 12 og 30, oprettede system til efterfølgende kontrol indeholder et implicit »forbud mod erstatning af typegodkendelsen«, som KBA overtrådte, da det imødekom Daimlers ansøgninger.

106. Jeg kan ikke tilslutte mig Kommissionens fortolkning, på grundlag af hvilken Kommissionen har konkluderet, at den udvidelse af type 245G, som Daimler har ansøgt om, er i strid med de grundlæggende bestemmelser om systemet for efterfølgende kontrol, især med rammedirektivets artikel 6, stk. 6, fordi de af udvidelsen omfattede køretøjer allerede før havde været genstand for andre typegodkendelser.

107. For øvrigt modsiges denne fortolkning efter min opfattelse af selve ordlyden af artikel 6, stk. 6.

28 – I replikken har Kommissionen gengivet indholdet af denne artikel på en lidt afvigende måde og gjort gældende, at denne artikel bestemmer, at medlemsstaterne skal sikre, at ingen ansøgning om typegodkendelse allerede er blevet indgivet med hensyn til de af udvidelsen omfattede køretøjer. Dette element er imidlertid ikke af en sådan karakter, at det kan underminere det ræsonnement, som følger i dette forslag til afgørelse.

108. Det er ganske vist sandt, at den relevante tekstpassage i denne bestemmelse foreskriver, at fabrikanten kun kan indsende én ansøgning om typegodkendelse, men bestemmelsen præciserer også, at dette forbud vedrører enhver »bestemt type køretøj«. Derfor kan Kommissionens konklusion kun tiltrædes, såfremt det er godtgjort, at de køretøjer, som var omfattet af udvidelsen af den godkendte type 245G, med henvisning til de i rammedirektivets bilag II, del B, anførte kriterier slet ikke udviser forskelle i forhold til dem, som allerede før var blevet godkendt som type 246, 176 og 117. Kun i dette tilfælde kan det faktisk udledes, som Kommissionen har gjort, at Daimlers ansøgning om udvidelse vedrører en *køretøjstype*, for hvilken der allerede før var meddelt en anden typegodkendelse, og at KBA's imødekommelse heraf derfor strider mod rammedirektivets artikel 6, stk. 6.

109. Det umiddelbart ovenfor beskrevne spørgsmål har været genstand for en intens debat mellem parterne, især i retsmødet.

110. I denne forbindelse skal det indledningsvis anføres, at idet dette spørgsmål har afgørende betydning for at fastslå, om der er grundlag for det foreliggende anbringende om traktatbrud, påhviler det Kommissionen at godtgøre, at køretøjer med identifikationsnummer 246, 176 og 117 henhører under samme type, som var omfattet af ansøgningen om typegodkendelse af type 245G, ved fremlæggelse for Domstolen af de oplysninger, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud²⁹.

111. Jeg vil her belyse, hvorfor jeg finder, at Kommissionen ikke har opfyldt denne forpligtelse.

112. Kommissionens konklusion om, at køretøjerne af type 246, 176 og 117 ikke udviser forskelle i forhold til dem, som var omfattet af ansøgningen om udvidelse af typegodkendelsen af type 245G, synes at være baseret på det absolutte sammenfald af de respektive handelsnavne og de respektive modeller. Dette bevis er ikke tilstrækkeligt. Det er sandt, at »væsentlige konstruktionsaspekter« for et køretøj – sammen med »fabrikant« og »fabrikantens typebetegnelse« – udgør de tre grundlæggende elementer af begrebet »type« for køretøjsklasse M1³⁰ i henhold til bilag II, del B, til rammedirektivet. Som Forbundsrepublikken Tyskland har argumenteret for på grundlag af flere europæiske eksempler på køretøjer med identiske eller næsten identiske konstruktionsegenskaber, men som er godkendt som forskellige typer, sigtede EU-lovgiver med de bestemmelser, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, imidlertid mod at give »fabrikantens typebetegnelse« en *afgørende betydning*³¹ med henblik på at fastsætte rækkevidden af en type. Heraf følger, at selv om det viser sig, at køretøjer godkendt som type 246, 176 og 117 slet ikke udviser forskelle i forhold til dem, som var omfattet af udvidelsen af type 245G, skal det forhold, at Daimler med hensyn til disse anvendte *forskellige* typebetegnelser, opfattes som værende tilstrækkeligt til i lyset af den på det pågældende tidspunkt gældende ordning at konkludere, at der er tale om *forskellige*³² køretøjstyper.

29 – Jf. bl.a. dom af 27.1.2011, Kommissionen mod Luxembourg (C-490/09, EU:C:2011:34, præmis 49).

30 – Klasse M1 inkluderer de køretøjer, som var omfattet af ansøgninger om udvidelse af type 245G. I overensstemmelse med bilag II, del A, til rammedirektivet, som definerer køretøjsklasserne, identificeres denne klasse som »[k]øretøjer til personbefordring med højst otte siddepladser foruden førerens plads«.

31 – Min fremhævelse.

32 – Min fremhævelse.

113. Der hersker ingen tvivl om, at denne ordning får som nødvendig følge, at fabrikanten sikkert tildeles en klar skønsmargin. Netop derfor har Kommissionens forordning (EU) nr. 678/2011 af 14. juli 2011 om erstatning af bilag II og ændring af bilag IV, IX og XI til rammedirektivet (herefter »forordning nr. 678/2011«) fjernet »fabrikantens typebetegnelse« fra fortegnelsen over de væsentlige egenskaber for typebegrebet³³.

114. I lighed med, hvad Forbundsrepublikken Tyskland har gjort, må det derfor således lægges til grund, at de bestemmelser, som finder anvendelse i den foreliggende sag, de facto tildeler fabrikanten beføjelsen til at bestemme rækkevidden af typebegrebet.

115. I lyset af ovenstående overvejelser er jeg af den opfattelse, at Kommissionen ikke har fremlagt tilstrækkeligt bevis for, at de køretøjer, som blev godkendt som type 246, 176 og 117, ikke udviser forskelle i forhold til dem, som var omfattet af ansøgningen om udvidelse af type 245G, og at KBA's imødekommelse af de respektive ansøgninger derfor er i strid med det ved rammedirektivet oprettede system for efterfølgende kontrol, og i særdeleshed med det i artikel 6, stk. 6, fastlagte forbud mod erstatning af typegodkendelsen.

116. Inden for rammerne af den anden del af dette anbringende har Kommissionen gjort gældende, at imødekommelsen af Daimlers ansøgning om udvidelse af typegodkendelsen er uforenelig med rammedirektivets mål, og navnlig med målet om at sørge for, at nye køretøjer sikrer et højt sikkerheds- og miljøbeskyttelsesniveau. Den faktiske overholdelse af kravene for dette beskyttelsesniveau, dvs. kravene i de retsakter, der er opført i bilag IV til rammedirektivet, bringes ifølge Kommissionen nemlig i fare, såfremt det omhandlede direktiv tillader udvidelsen til at omfatte bestemte køretøjer af en type, som er omfattet af tekniske krav, som bevirker en lavere grad af sikkerhed og miljøbeskyttelse end dem, som finder anvendelse på den type, hvorunder de nævnte køretøjer henhørte i kraft af en tidligere typegodkendelse.

117. I denne forbindelse skal jeg indledningsvis bemærke, at sikkerheds- og miljøbeskyttelsesmålene i rammedirektivet efter min opfattelse kun kan være til hinder for imødekommelse af ansøgninger om udvidelse af type 245G, hvis denne konklusion understøttes af elementer, som kan udledes af bestemmelserne i direktivet eller de respektive retsakter. I øvrigt er det rimeligt at antage, at EU-lovgiver i forbindelse med regulering af udpræget tekniske emner som det foreliggende regulerer de væsentlige aspekter gennem brugen af specifikke og præcise bestemmelser.

118. Det skal derfor afklares, om bestemmelserne om udvidelse af typegodkendelsen (i rammedirektivet) eller om iværksættelsen af det tekniske krav om anvendelse af et kølemiddel med en GWP-værdi på ikke over 150 (i direktivet om luftkonditioneringsanlæg) skal fortolkes således, at imødekommelse af ansøgningen om udvidelse af typegodkendelsen af type 245G til at omfatte køretøjer, for hvilke der allerede før var blevet meddelt en anden typegodkendelse som type 246, 176 og 117, er forenelig med rammedirektivets sikkerheds- og miljøbeskyttelsesmål. Det skal med andre ord vurderes, om rammedirektivet kan tillade ikke bare et fremskridt, men også en *midlertidig forringelse*³⁴ ved forfølgelsen af disse mål.

119. Dette spørgsmål skal efter min opfattelse besvares bekræftende.

33 – Det skal bemærkes, at den nye affattelse af bilag II ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, hvor den type, som var genstand for ansøgningen om udvidelse, blev godkendt i 2008, fordi artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 678/2011 utvetydigt bestemmer, at forordningen kun finder anvendelse på nye køretøjstyper, for hvilke der meddeles godkendelse fra og med den 29.10.2012. Som en yderligere præcisering af det i teksten anførte kan det tilføjes, at ifølge den affattelse af bilag II, som tidsmæssigt finder anvendelse på de faktiske omstændigheder, består en »køretøjstype« af køretøjer, der i hvert fald ikke adskiller sig fra hinanden på væsentlige punkter såsom fabrikant, fabrikantens typebetegnelse, væsentlige konstruktionsaspekter: chassis/vognbund (åbenbare grundlæggende forskelle), motor (motor med indre forbrænding/elektromotor/hybridmotor). Den nu gældende affattelse, som ændret ved forordning nr. 678/2011, foreskriver imidlertid, at en »køretøjstype« består af køretøjer, som har fabrikantens firmanavn samt konstruktion og samling af karrosseriets væsentlige dele (hvis der er tale om et selvbærende karrosseri) til fælles.

34 – Min fremhævelse.

120. Jeg vil først og fremmest anføre, at den i rammedirektivets artikel 14 fastsatte udvidelse af typegodkendelsen er indeholdt i de mere generelle bestemmelser, og navnlig i rammedirektivets kapitel V, som finder anvendelse i de tilfælde, hvor medlemsstaternes kompetente myndigheder beslutter, at ændringer af køretøjer henhørende under en godkendt type, som foretages efter meddelelsen af typegodkendelsen, ikke nødvendiggør meddelelse af en ny typegodkendelse³⁵. Sådanne ændringer medfører en »udvidelse«, hvis der – ud over den simple ændring af oplysningerne i informationspakken – kræves yderligere inspektioner eller nye prøvninger, er foretaget ændringer i typegodkendelsesattesten og træder nye tekniske krav i kraft, der finder anvendelse på de pågældende godkendte køretøjer.

121. Det fremgår klart af ordlyden af artikel 14, at udvidelsen af typegodkendelsen udgør en forenklet procedure, som ifølge rammedirektivet typisk er tilladt, hvis det er nødvendigt at tage skridt som følge af ikrafttrædelsen af nye tekniske krav, som finder anvendelse på de pågældende køretøjer. Derimod fremgår det hverken af artikel 14 eller af andre bestemmelser i det harmoniserede system, at den krævede udvidelse – som derimod gentagne gange hævdet af Kommissionen – skal være *underlagt et teknisk fremskridt*³⁶ i retning af forfølgelse af rammedirektivets sikkerheds- og miljøbeskyttelsesmål.

122. Kommissionen kan derfor ikke med rette gøre gældende, at den konklusion, at imødekommelsen af en ansøgning om udvidelse – såsom den af Daimler til KBA indgivne – er uforenelig med rammedirektivet, alene skal baseres på den omstændighed, at køretøjerne allerede før var blevet meddelt en anden typegodkendelse, såsom den for type 246, 176 og 117, som ved anvendelse af det tekniske krav om anvendelse af et kølemiddel med en lav GWP-værdi sikrede en højere grad af sikkerhed og miljøbeskyttelse.

123. Til yderligere støtte for denne konklusion finder jeg det nødvendigt at anføre, at direktivet om luftkonditioneringsanlæg som et led i forfølgelsen af miljøbeskyttelsesmål gennem en begrænsning af emissioner af fluorholdige drivhusgasser fastsætter en *gradvis tilgang*³⁷. Ud over fra og med den 1. januar 2011 at forbyde medlemsstaterne at udstede nye typegodkendelser til køretøjer, som anvender kølemiddel med en GWP-værdi på mere end 150, foreskriver direktivet udtrykkeligt, at medlemsstaterne først fra den 1. januar 2017³⁸ kan nægte registrering af køretøjer, der indeholder et kølemiddel, som ikke er i overensstemmelse med den nævnte bestemmelse. Indførelsen af denne overgangsperiode indebærer således, at køretøjer henhørende under en type, som blev godkendt inden den 1. januar 2011, indtil den 1. januar 2017 kunne anvende et kølemiddel, som ikke var i overensstemmelse med direktivet om luftkonditioneringsanlæg.

124. Af det foregående fremgår det, at Daimler – hvis selskabet havde afstået fra på forhånd at ansøge om typegodkendelse af de pågældende køretøjer, som svarede til type 246, 176 og 117 – i kraft af den ovennævnte overgangsperiode på et senere tidspunkt kunne have indgivet ansøgninger for at opnå forlængelse indtil den 1. januar 2017 af typegodkendelsen af type 245G, som anvendte et kølemiddel, som ikke er i overensstemmelse med de nu gældende tekniske krav. Såfremt en sådan adfærd, som har indlysende skadelige virkninger på sikkerheds- og miljøbeskyttelsesmålene, er tilladt i henhold til direktivet om luftkonditioneringsanlæg, hersker der efter min opfattelse ingen tvivl om, at imødekommelsen af ansøgningen om udvidelse af typegodkendelsen af type 245G i den foreliggende situation, hvis skadelige virkning på de nævnte mål er sammenlignelig eller endog ringere, ikke skal opfattes som værende i modstrid med disse mål, hvilket Kommissionen derimod har gjort gældende.

35 – Jf. rammedirektivets artikel 13.

36 – Min fremhævelse.

37 – Min fremhævelse.

38 – Jf. rammedirektivets artikel 5, stk. 5.

125. Den omstændighed, at den af KBA imødekomne ansøgning om udvidelse af typegodkendelsen vedrørte en type, som blev godkendt inden ikrafttrædelsen af rammedirektivet (den 29.4.2009)³⁹, er næppe et bevis på det modsatte, idet rammedirektivets artikel 45, stk. 5, bestemmer, at direktivets ikrafttræden ikke medfører, at typegodkendelser udstedt før den 29. april 2009 er ugyldige, og *heller ikke forhindrer udvidelsen af sådanne godkendelser*⁴⁰.

126. Jeg skal i denne sammenhæng anføre, at det netop er sager som den foreliggende, som har foranlediget Kommissionen, hvilket Kommissionen selv udtrykkeligt har indrømmet i retsmødet, til i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 27. januar 2016 om godkendelse og markedsovervågning af motorkøretøjer og påhængskøretøjer dertil samt af systemer, komponenter og separate tekniske enheder til sådanne køretøjer⁴¹ at bestemme, at typegodkendelser skal udstedes for en begrænset periode på fem år uden mulighed for forlængelse⁴². En sådan bestemmelse ville nemlig gøre det muligt at hindre misbrug af bestemmelserne om typegodkendelse, som fabrikanten i nogle tilfælde kan gøre ved gentagne ansøgninger om udvidelse af en bestemt typegodkendelse eller ved at indsende ansøgninger om udvidelse med det formål at undgå anvendelsen af nye tekniske krav, som indebærer en højere grad af sikkerhed eller miljøbeskyttelse.

127. Afslutningsvis finder jeg, at KBA's imødekommelse af ansøgningen om udvidelse af type 245G til at omfatte køretøjer, for hvilke der allerede før var blevet meddelt en anden typegodkendelse som type 246, 176 og 117, heller ikke kan opfattes som værende i strid med rammedirektivets sikkerheds- og miljøbeskyttelsesmål.

128. Jeg er derfor af den opfattelse, at Domstolen skal forkaste det tredje anbringende i traktatbrudssøgsmålet.

V. Forslag til afgørelse

129. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »– Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12 og 30 i direktiv 2007/46/EF, idet den ikke har truffet de fornødne foranstaltninger for, at køretøjer af type 246, 176 og 117 atter kunne blive bragt i overensstemmelse med deres godkendte typer.
- Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til rammedirektivets artikel 46, idet den ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at iværksætte sanktioner for Daimlers overtrædelse af rammedirektivets artikel 5 og 18.
- I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.
- Forbundsrepublikken Tyskland betaler to tredjedele af Europa-Kommissionens sagsomkostninger og bærer to tredjedele af sine egne sagsomkostninger. Kommissionen betaler en tredjedel af Forbundsrepublikken Tysklands sagsomkostninger og bærer en tredjedel af sine egne sagsomkostninger.«

39 – Denne dato kan udledes af rammedirektivets artikel 45, stk. 1, sammenholdt med dets bilag XIX.

40 – Min fremhævelse.

41 – COM(2016) 31 final.

42 – Jf. artikel 33 i forslaget.